

WRR-Lustrum- symposium

24 maart 2022

Corien Prins

José van Dijck

Jeroen Dijsselbloem

WRR



WRR-Lustrumsymposium

Donderdag 24 maart 2022 in Theater Diligentia te Den Haag

Deze Lustrummiddag stond in het teken van 50 jaar wetenschappelijke beleidsadvisering. Gegeven de grote maatschappelijke vraagstukken waar Nederland de komende jaren voor staat, is op wetenschap gebaseerde beleidsadvisering wezenlijk voor goed regeringsbeleid. Tijdens de lustrumbijeenkomst reflecteerden de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Jeroen Dijsselbloem, en professor José van Dijck, hoogleraar Media en digitale samenleving aan de Universiteit Utrecht op de voorwaarden voor goede wetenschappelijke beleidsadvisering. Waaraan dient wetenschappelijke beleidsadvisering te voldoen om invloed te hebben en betekenisvol te zijn?

We hebben de lezingen van de voorzitter, José van Dijck en Jeroen Dijsselbloem voor u gebundeld.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2022

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2022) WRR-Lustrumsymposium, Den Haag: WRR.



Inhoudsopgave

Corien Prins

WRR 100 jaar geen vanzelfsprekendheid.....	3
De afgelopen 50 jaar: continuïteit en verandering.....	3
WRR 100 jaar is geen vanzelfsprekendheid	4
1. Wat.....	4
2. Hoe	5
3. Voor wie.....	6
Afronding.....	7

José van Dijck

Van dorpsplein naar onlinemarktplaats.....	8
1. Inleiding.....	8
2. Van dorpsplein naar onlinemarktplaats	9
3. Verstrengeling van offlinenormen en onlinedynamiek	11
4. Het bijsturen van de onlinemarktplaats	13
5. Veranderende online-omgeving en de WRR	15

Jeroen Dijsselbloem

Over het maatschappelijk belang van beleidsadvies	17
1. Mijn WRR-boekenplank	17
2. Tijdrekken toegestaan.....	19
3. Vasthoudend adviseren.....	20
Tot slot	23

WRR 100 jaar geen vanzelfsprekendheid

Corien Prins

Voorzitter, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dames en heren. Terwijl wij hier vandaag een bijeenkomst hebben waarbij we stil staan bij 50 jaar WRR, ontvouwt zich enkele landen naar het oosten een drama. Groot onrecht, onnoemelijk veel menselijk leed, en mogelijk oorlogsmisdrijven, in een Europees land dat grenst aan de EU. Een oorlog bovendien die grote consequenties voor de Russische bevolking heeft ten gevolge van de Westerse sancties. De uitingen van solidariteit die we ook waarnemen tonen onderlinge verbondenheid – ook tussen de lidstaten van de Europese Unie. En ze tonen het belang van waarden als vrijheid, autonomie en respect voor leven. En ten slotte: deze oorlog heeft z'n neerslag in ons internationale bestel. Alhoewel wij de gevolgen nog niet volledig kunnen overzien, lijkt zeker te zijn dat we op de drempel van een nieuwe tijd staan die vraagt om een andere toon en inrichting van de Nederlandse internationale strategie. Dit alles, deze kantelende wereldorde, noopt tot een herijking van ons beleid op tal van terreinen. Maar het gaat ook over de hechting van ons land met en in de EU, de NAVO en de rest van de wereld.

Het is dit type kwesties waar wij ons de afgelopen decennia over hebben gebogen. Voor ons staat op deze bijeenkomst niet het feestje voorop, maar de opdracht waar de WRR al een halve eeuw voor aan de lat staat. Namelijk om wetenschappelijk geschraagd advies voor het regeringsbeleid te formuleren. Dat deden we en dat doen we dankzij de inzet van onze raad, staf en stagiairs. Dankzij onze voorgangers, onze huidige collega's maar ook de toekomstige.

De afgelopen 50 jaar: continuïteit en verandering

Ik heb onvoldoende tijd om een omvattende analyse te geven van hetgeen er wel of juist niet bij de WRR is veranderd. Bij een paar van die zaken sta ik desondanks stil, omdat ze tekenend zijn voor ons werk. Daarna kijk ik met u graag 50 jaar vooruit: zou de WRR dan nog bestaan?

Welbekend is dat de WRR zich op het langetermijnbeleid en de volle breedte van het regeringsbeleid richt. Er zijn weinig thema's te bedenken waarover we ons in de ruim 100 verschenen rapporten niet hebben gebogen. Ook nu is die inhoudelijke breedte waarneembaar, met projecten over kunstmatige intelligentie, de houdbaarheid van de zorg, media en democratie, maatschappij en onderneming, en klimaatrechtvaardigheid. En alhoewel adviesonderwerpen komen en gaan, melden sommige thema's zich na verloop van tijd gewoon weer opnieuw. Net als in de beginjaren van de WRR hebben ook nu thema's als Europese samenwerking, energieschaarste en dreigende economische stagnatie urgentie.

Met betrekking tot onze werkwijze zijn veel zaken veranderd, maar vaak oppervlakkig. Neem de vervanging van de typmachines door computers, de brief door de mail, een drietal verhuizingen en – onlangs – werk vanuit huis en digitaal vergaderen. Maar de kern van onze werkwijze is dezelfde gebleven. Ons werk is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en het vertalen van die inzichten naar beleid. Overigens is dat meer dan slechts ‘vertalen’ in de zin van de wetenschappelijke inzichten op een andere wijze presenteren. Het veronderstelt het kunnen doordenken en begrijpen van de uitdagingen & opgaven waar beleid voor staat dan wel beleid zich op heeft te richten. En dus moet iedereen die bij de WRR werkt zich kunnen verplaatsen in de wereld van beleid en politiek.

Over tot wie we ons richten is de wet op de WRR duidelijk: dat is de regering. Voorafgaand aan dit lustrum sprak ik met Sjeng Kremers, die in 1972 de eerste WRR-voorzitter was. Hij vertelde me over de wekelijkse koffie-afspraak met de premier. Het contact met de MP is er natuurlijk nog steeds. Maar zoals u zich wellicht kunt voorstellen, niet wekelijks. Bovendien richten wij ons in ons werk ook op andere partijen – gemeenten en provincies, grote uitvoeringsorganisaties, sociale partners en de Europese instellingen. Beleid komt immers op vele plekken tot stand.

Hoewel er, met name aan de oppervlakte, veel is veranderd, is er vooral op een dieperliggend niveau dus ook veel hetzelfde gebleven. Wat zou dat kunnen zeggen over de komende 50 jaar?

WRR 100 jaar is geen vanzelfsprekendheid

Wel, bij de WRR is in ieder geval het besef aanwezig dat onze momenteel redelijk stabiele positie geen vanzelfsprekendheid is. Er dienen zich uitdagingen aan rond zowel de keuze van adviesonderwerpen, als de werkwijze en de partijen voor wie we het allemaal doen. Laat me er in dit laatste deel van mijn inleiding kort bij stilstaan.

1. Wat

Zoals gezegd: we richten ons op de volle breedte van het regeringsbeleid. Maar wie de agenda van de WRR volgt weet dat we – gegeven die breedte – lang niet alle kwesties ter hand nemen. Tal van onderwerpen redden het niet. Wanneer de regering ons een onderwerp voorlegt en om advies vraagt en we besluiten daar niet op in te gaan, dan is het logisch dat we dat uitleggen. Maar niet alleen in dat geval moeten we uitleg geven. De verantwoording geldt onze gehele agenda, ook als daar geen verzoek aan ten grondslag ligt.

Als relatief kleine organisatie was het altijd al onmogelijk alle onderwerpen die in ons straatje pasten ter hand te nemen. Maar anders dan vroeger zullen we de komende jaren explicieter een verhaal bij onze agendering moeten hebben. Dat heeft allereerst te maken

met het feit dat onze samenleving zich – om allerlei redenen – geconfronteerd ziet met een waar stuwmeer aan thema's die de toekomst aangaan. Eerder noemde ik de positie van Nederland in de wereld. Ik kan daar in illustratieve zin aan toevoegen: onderwijs, rechtsstaat, deskundigheid van de overheid of het benutten van de schaarse ruimte die ons kleine land nog over heeft.

Ook de selectie van onderwerpen is ingewikkelder geworden. Vertrouwde vertegenwoordigende bakens en filters uit het verleden zijn verdwenen. Ik noem het ooit redelijk overzichtelijke politieke landschap, het vertrouwde en herkenbare palet aan omroepen en dagbladen en alomtgewaardeerde verenigingsleven. In een versplinterd politiek landschap en soms sterk gepolariseerde maatschappelijke discussie zal het de komende jaren geen sinecure zijn om voldoende breed in gesprek te blijven en betrouwbare gesprekspartners te blijven vinden om tot de inspiratie voor onze agenda te komen.

Kortom, de eerste uitdaging die ik agendeer is dat ons werk voldoende in de breedte van een complexe samenleving is gegrond, die zich steeds minder via vaste kanalen laat vertegenwoordigen. Wij zullen zelf altijd uitleg geven over de keuzes die we maken, maar ik verwacht dat we in de toekomst ook vaker zullen worden aangesproken op hoe we tot onze keuzes komen. Dat heeft ook te maken met een tweede punt dat ik wil inbrengen.

2. Hoe

Eerder sprak ik al over de rol van wetenschap in en voor ons werk. Ook op dit vlak presenteren zich enkele uitdagingen. Welbekend is het sentiment over wetenschap in de samenleving. Maar er is voor ons nog een ander belangrijk punt.

Als WRR bouwen wij voort op wetenschappelijke inzichten. Maar dan moet die wetenschappelijke kennis wel voorhanden zijn. Wat betreft de internationale wetenschappelijke literatuur kunnen wij putten uit een rijk arsenaal aan inzichten. Dat geldt minder voor wetenschappelijke kennis over de Nederlandse context. Of beleids- en reguleringvraagstukken die kenmerkend zijn voor ons land. Ons Nederlandse kennis- en onderzoekslandschap internationaliseert namelijk meer en meer. Niet alleen in de tijdschriften waarin wordt gepubliceerd, maar ook de onderwerpen die ter hand worden genomen. Bovendien specialiseren wetenschappers zich. Het gevolg is niet alleen dat de bredere vraagstukken waarop de WRR zich dient te richten minder bediend worden, maar ook dat vooraanstaande expertise over bijvoorbeeld het Nederlands recht of het lokaal bestuur schaars wordt. Kortom, voor diverse disciplines geldt dat de Nederlandse context er toe doet. Ik noem hier de voor de WRR belangrijke disciplines van de bestuurskunde, sociologie, criminologie, economie en rechtsgeleerdheid. Op deze wetenschapsterreinen komen we er wat mij betreft niet met universele wetenschappelijke feiten. Goede wetenschap

en daarmee wetenschapsbeleid betekent ook oog hebben voor de relevantie van de nationale, lokale en in ons geval Nederlandse context.

De uitdaging voor de WRR is dat wij meer dan in het verleden moeite moeten doen om wetenschappelijke kennis relevant te maken voor het Nederlandse regeringsbeleid. Onze vertaalslag wordt als het ware steeds meer een dubbele. Eerst vanuit de beschikbare internationaal wetenschappelijke analyse naar een voor de Nederlandse context relevante wetenschappelijke analyse. Denk aan de unieke Nederlandse beleidsgeschiedenis of de intenties van een voor ons land specifieke opgave. Vervolgens de tweede vertaalslag, namelijk deze analyse vertalen naar adviezen voor het regeringsbeleid.

Laat me duidelijk zijn. Mijn observatie is niet bedoeld om te klagen. Bovendien: we nemen deze uitdaging al langer ter hand. Tegelijkertijd wil ik de wetenschapper in mij meegeven dat de discussie over internationalisering bij het HBO en universiteiten over meer dient te gaan dan aantallen studenten uit andere landen en publicaties voor het internationale forum van vakgenoten. Ook wil ik mijzelf en collega-wetenschappers meegeven dat inzetten op valorisatie van kennis voor ons eigen land soms impliceert dat we inhoudelijke ambities hebben te verleggen. Kortom, dat impact serieus nemen ook betekent begrip hebben van hoe beleid hier werkt.

3. Voor wie

Dames en heren: de laatste letter in WRR staat voor regeringsbeleid. Niet voor 'kabinetsbeleid'. Ook is het niet: de Wetenschappelijke Raad voor de *Regering*. Natuurlijk zijn de drie onlosmakelijk met elkaar en met ons werk verbonden. Toch is ons vertrek- en focuspunt het *regeringsbeleid*. Dat gaat voorbij het zittende kabinet. Evenzeer gaat het om het parlement. Bovendien raakt regeringsbeleid burgers, bedrijven, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en soms internationale partijen. Daarmee zijn we er voor de samenleving in de volle breedte.

Maar dat brengt natuurlijk wel de uitdaging met zich mee dat diezelfde samenleving voldoende vertrouwen stelt in wat we doen. Ik vertel niets nieuws als ik zeg dat het vertrouwen in instituties, wetenschap en de politiek, onderwerp van discussie is. Dit raakt ook aan de verwachtingen rond een Haags instituut als de WRR. Kortom, we hebben als WRR veel te kiezen als het gaat om de partijen tot wie wij onze adviezen richten. Tegelijkertijd is er het risico dat we als partij worden gezien, juist omdat er zoveel kampen zijn en in de discussie veelal de verschillen en niet de overeenkomsten worden benadrukt.

Ik maak nog een laatste opmerking over de wisselwerking tussen regeringsbeleid en regering. Onze analyse van beleidskwesties toont steeds vaker dat de regering onvoldoende

geëquipeerd is om de grote opgaven van de komende tijd ter hand te nemen. Regelmatig hebben we gewezen op de noodzaak van een meer gecoördineerde, integrale en strategische manier van werken binnen de overheid. Maar we lopen het risico dat deze boodschap inmiddels wat sleets wordt. De uitdaging die ik hier zie is de noodzaak om voorbij de observatie te komen dat een deskundige overheid een andere manier van werken, organiseren en handelen verlangt. Dit impliceert dat we toch ook de regering zelf tot onderwerp van ons werk maken.

Afronding

Dames en heren. De buitenwereld vormt een onlosmakelijk onderdeel van ons werk. Zonder de buitenwereld in al z'n facetten kunnen wij ons werk niet doen. De afgelopen decennia hebben wij ons in tal van opzichten door die buitenwereld laten inspireren. Vanmiddag willen wij dat wederom doen met de lezingen van José van Dijck en Jeroen Dijsselbloem en de vier referenten die op hun betoog zullen reageren. Namens alle collega's (ook oud-collega's) wil ik hen alvast bedanken voor de inspiratie die zij ons daarmee meegeven. Op onze weg naar hopelijk wederom een 50 jaar.

Van dorpsplein naar onlinemarktplaats.

Hoe sociale media vertrouwen en het publieke debat beïnvloeden.

José van Dijk

Hoogleraar media en digitale samenleving, Universiteit Utrecht

Samenvatting:

- Sociale media spelen een rol in het dalende vertrouwen dat Nederlanders hebben in hun instituties: politiek, overheid, massamedia en wetenschap.
- Dat heeft implicaties voor de inrichting van de online publieke ruimte en het publieke debat,
- En voor de manier waarop de WRR zijn adviezen communiceert naar regering en publiek.

1. Inleiding

In de studie *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden* (2021) stellen de WRR en de KNAW dat een geringe vertrouwensbasis – het onderlinge vertrouwen tussen burgers en tussen burgers en overheid – een bedreiging vormt voor de maatschappelijke samenhang en voor het naleven van coronamaatregelen. ¹Vooral het vertrouwen in politiek en overheid is in de afgelopen twee jaar sterk gedaald. De Erasmus Universiteit liet zien dat het vertrouwen van Nederlandse burgers in de overheid daalde van bijna 70 procent in april 2020 naar minder dan 30 procent in september 2021.² Een interessant detail van de Erasmus-studie was dat mensen voor wie sociale media de belangrijkste informatiebron zijn over het virus, minder vertrouwen hebben in de overheid, GGD, RIVM én de mainstreammedia; opvallend genoeg zijn ze ook minder vaak gevaccineerd. Uit een onderzoek van het Rathenau Instituut in juli 2021 bleek eerder dat corona-informatie die Nederlanders van vrienden en familie krijgen, méér vertrouwd wordt (39%) dan informatie die afkomstig is van journalisten van kranten, radio en TV (34%).³

Voor een mediawetenschapper zijn deze laatste twee details buitengewoon interessant. Ik wil mijn betoog dan ook beginnen met de stelling: *Sociale media spelen een rol in het dalende vertrouwen van Nederlanders in de overheid en andere instituties*. Instituties zoals de wetenschap, politiek, overheden en mainstreammedia zijn lang de pijlers geweest voor ons

¹ Gezamenlijk WRR-KNAW advies 'Navigeren in onzekere tijden', 9 September 2021, <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden>

² Zie Engbersen, G. en anderen (november 2021). *De Laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van Covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. <https://www.eur.nl/essb/media/99176> Metingen van het SCP in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) lieten een vergelijkbaar patroon zien voor het vertrouwen in de regering en Tweede Kamer. In april 2020 was het vertrouwen in de regering heel hoog (73 procent) om te dalen naar 40 procent in oktober 2021. Zie: Den Ridder, J., Vermeij, L., Maslowski, R. & Van 't Hul, L. (2021). *Burgerperspectieven 2021, Kwartaal 4* (p.7). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

³ Zie Rathenau Instituut (juli 2021). *Vertrouwen van Nederlanders in Wetenschap*, Enquête 2021. <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-balans/vertrouwen-van-nederlanders-wetenschap-enquete-2021>

vertrouwen in het democratisch bestuur – het vermogen om onszelf als samenleving te organiseren. Sinds een aantal jaren zijn digitale platformen, en met name socialemedianetwerken als Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, Telegram en TikTok, cruciale schakels geworden in de communicatie tussen burgers, wetenschappers, politici, beleidsmakers en journalisten. De impact van sociale media op de distributie van informatie tussen die groepen is aanzienlijk; sinds 2016 zijn er in binnen- en buitenland vele discussies gevoerd over de ‘ondermijnende’ macht van deze platformen.⁴ De desinformatiewapens die tijdens de Oekraïne-oorlog worden ingezet, zijn daar een recent schrijnend voorbeeld van. Van desinformatie en nepnieuws op Facebook tot polarisatie via de konijnenholen op YouTube: via socialemediaplatformen knagen groepen gebruikers aan de stoelpoten van niet alleen de gevestigde media, maar van *alle* instituties.⁵

Dat sociale media een rol spelen in het dalende vertrouwen van burgers in instituties leidt tot mijn tweede stelling: *dat die dynamiek van sociale media grote impact heeft op de kwaliteit van ons publieke debat en de publieke sfeer* – een sfeer die in de afgelopen vijftig jaar vooral werd bepaald door traditionele instituties zoals de politiek (regering en Tweede Kamer), overheid en beleid, maar ook wetenschap (bijvoorbeeld universiteiten, planbureaus, RIVM) en massamedia (bijvoorbeeld nieuwsorganisaties of de publieke omroep). Aan het einde van mijn betoog wil ik ingaan op wat deze nieuwe sociale-media-gedreven omgeving betekent voor de WRR en de manier waarop de raad adviezen maakt en communiceert.

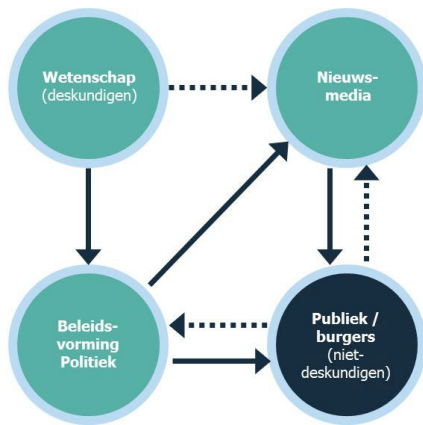
2. Van dorpsplein naar onlinemarktplaats

In feite gaan we in liberale democratieën als Nederland nog steeds uit van een institutionele werkelijkheid zoals die vijftig jaar geleden, bij de oprichting van de WRR, bestond.⁶ In die werkelijkheid heerst de illusie van een heldere taakverdeling: de wetenschap informeert politici en beleidsmakers, die vervolgens politieke keuzes maken op basis van rationele (*evidence-based*) argumenten. Dat beleid wordt vervolgens uitgelegd aan burgers, deels via de massamedia die als ‘waakhond’ kritische vragen stellen. Zo ontstaat een keten van informatie waarin onafhankelijke instituties samen ankers van vertrouwen vormen; zij moeten allemaal voldoen aan criteria van transparantie, hebben verantwoordingsplicht en vaak een professionele code (figuur 1).

⁴ Zie bijvoorbeeld Benkler, Y., Faris, R. & Roberts, H. (2018). *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*. New York: Oxford University Press; zie ook Bimber, B. & Gil de Zuniga, H. (2020). The unedited public sphere. *New Media & Society* 22(4), 700-715.

⁵ Zie onder andere Elishar-Malka, V. Ariel, Y. & Weimann, G. (2020). Rethinking political communication in the digital sphere. *The Journal of International Communication*, 26 (2), 190-210.

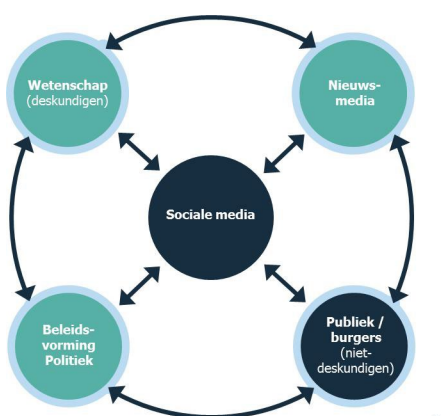
⁶ Voor een uitgebreide uitleg van deze twee modellen van wetenschaps- en overheidscommunicatie, zie Van Dijck, J. & Alinejad, D. (2020). Social Media and trust in scientific expertise: Debating the Covid-19 Pandemic in The Netherlands. *Social Media & Society*, doi:10.1177/2056305120981057



Figuur 1

Deze gedeelde opvatting over de institutionele werkelijkheid (*'common ground'*) wordt geschraagd door een gedeeld discours dat uitgaat van rationaliteit en het streven naar consensus (*'common sense'*). Natuurlijk is deze keten van informatie in wat Habermas de publieke sfeer noemde, in de praktijk nooit zo lineair geweest als hier verbeeld; in de geschiedenis hebben velen tegen dit institutionele model aangeschoupt en laten zien dat de praktijk vaak anders is.⁷ Toch staat die modelwerkelijkheid van vijftig jaar geleden nog overeind: wetenschappers informeren nog steeds regering en beleidsmakers (denk aan het Outbreak Management Team), en politici en beleidsmakers maken op basis daarvan nog steeds keuzes en informeren media en publiek.

Maar de komst van mondiale digitale platformen heeft de communicatiedynamiek tussen instituties en burgers danig beïnvloed. Naast het lineaire institutionele model in figuur 1 kregen we te maken met een genetwerkt model (figuur 2).



Figuur 2

⁷ Voor een scherpe analyse van die veranderende verhoudingen tussen institutionele actoren in de publieke sfeer, zie Dutton, W & Dubois, E (2015). *The Fifth Estate: a rising force of pluralistic accountability*. In: Coleman, S & Freelon, D, *Handbook of Digital Politics*. North Hampton (Mass): Elgar Publishing, pp. 51-66. Dat de praktijk vaak veel eel weerbarstiger was, beschrijft Richard Sennett al in 1977 zijn *The Fall of Public Man* (New York: Knopf).

Met name socialemediaplatformen kregen sinds 2010 een steeds centralere plek in de communicatie tussen wetenschap, politiek, overheid en beleid, media en burgers. Het geordende dorpsplein van weleer (de publieke sfeer) is een onlinemarktplaats geworden waarop iedereen een eigen kanaal kan beginnen, direct informatie kan opvragen, en groepen kan mobiliseren. Overheden en instituties hebben nauwelijks een rol gespeeld in de ontwerpen van die onlinemarktplaats, in tegenstelling tot het ontwerp van het vroegere dorpsplein en de massamedia. Socialemediaplatformen zijn echter allesbehalve neutrale, technische doorgeefluiken.⁸ Zij vormen een datagedreven en algoritmisch gestuurd ecosysteem waarin stemmen worden gefilterd door de geautomatiseerde commerciële logica van aandacht (clicks) en advertenties.

Op die onlinemarktplaats gelden andere omgangsnormen dan die van rationaliteit, wederzijds respect en consensusvorming op het dorpsplein van weleer. De nieuwe communicatiedynamiek wordt gedreven door emotie, verleiding en manipulatie, en die kan zowel commercieel als ideologisch gemotiveerd zijn. Content is belangrijker dan context, aandacht trekken belangrijker dan aandacht houden. De circulatiemachine geeft evenveel gewicht aan leken met al dan niet geïnformeerde meningen als aan experts met institutioneel gezag. Wetenschappers en beleidsmakers die gewend zijn aan een wereld van genuanceerde redeneringen en bewezen hypothesen, moeten zich opeens manifesteren in een wereld waarin iedereen gelijk kan krijgen, en niemand genoeg kan krijgen van zijn of haar eigen gelijk. Een wereld waarin meningen beter renderen dan feiten, waarin beweringen het beter doen dan redeneringen en waarin clickbait zegeviert over *common ground* en *common sense*.

3. Verstrengeling van offlinenormen en onlinedynamiek

Verschillende wetenschappers hebben onderzocht of digitale platformen institutioneel vertrouwen de laatste decennia geleidelijk hebben ondermijnd. Rachel Botsman, onderzoeker aan de Oxford Business School, beschrijft in detail hoe een samenleving gegrond in institutioneel vertrouwen plaatsmaakt voor een technologisch gedreven ‘gedistribueerd vertrouwen’ waarbij traditionele *gatekeepers*, scheidsrechters, experts en autoriteiten opzij worden geschoven.⁹ Informatie gedeeld door ‘vrienden’ of ‘vrienden van vrienden’ krijgen meer geloofwaardigheid dan informatie van media-instituties, zoals het Rathenau-onderzoek eerder bevestigde. Omdat de digitale marktplaats geen transparante normen voor de inrichting van de digitale publieke sfeer biedt, ontstaat volgens Botsman een

⁸ Zie hiervoor o.a. Fuchs, C. (2021). The digital commons and the digital public sphere: How to advance digital democracy today. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 16(1), 9-26. DOI: <https://doi.org/10.16997/wpcc.917>

⁹ Zie Botsman, R. (2018). *Who can you trust? How technology brought us together and why it could drive us apart*. New York: Penguin Business. p. 54.

‘vertrouwensvacuüm’. Zo’n vacuüm geeft ampel ruimte voor speculatie, samenzwering, filterbubbels en polarisatie.

Hebben techbedrijven een apart universum (een metaversum) gecreëerd waarin instituties omzeild worden en daardoor minder gezaghebbend zijn? Ik denk niet dat er een digitale wereld, gedomineerd door sociale media, opereert *naast* de werkelijkheid van traditionele mainstreaminstituties. Integendeel, die werelden zijn juist innig met elkaar verbonden, ook al zijn ze in een heftige strijd verwickeld. Kijk bijvoorbeeld naar de wetenschap, waar het mes van sociale media aan twee kanten snijdt. Voor Marion Koopmans was haar Twitteraccount cruciaal voor het ontvangen van de eerste signalen van het coronavirus uit Wuhan (China), in december 2019; via hetzelfde sociale platform werd de epidemiologe later het mikpunt van bedreigingen en haatberichten. Overheden maken steeds meer gebruik van sociale media om hun boodschappen uit te dragen. Denk aan hoe de Rijksoverheid tijdens de eerste fase van de coronapandemie influencers inhuurde om informatie over de coronaregels en vaccinatie te verspreiden. Twee maanden later waren beleidsmakers verontwaardigd dat diezelfde influencers het overheidsbeleid ondermijnden door *anti*-vaccinatieboodschappen te verspreiden waarvoor andere belanghebbenden hen betaalden. En de NOS, het medium dat nog altijd het grootste vertrouwen geniet van het Nederlandse publiek, is de afgelopen jaren mikpunt geworden van gerichte ondermijnende activiteiten via sociale media.¹⁰ Ondertussen wendden bepaalde politieke partijen zich af van de geprotocolleerde debatcultuur in de Tweede Kamer door via hun eigen YouTube- of Telegramkanalen de ‘eigen zuil’ toe te spreken – kanalen waar heel andere normen voor beleefdheid en bewijslast gelden. Tegelijkertijd treedt Ongehoord Nederland (voorheen een YouTube-kanaal gelieerd aan Forum voor Democratie) het publieke mediabestel binnen om zich ook ‘institutioneel’ te kunnen manifesteren. Er zijn, kortom, talloze voorbeelden van verstrengeling tussen het oude dorpsplein en de nieuwe digitale marktplaats.

Vertrouwen komt te voet en gaat tegenwoordig niet te paard, maar per tweet. En waar de galop van een paard nog te mennen was, is de snelheid waarmee reputatie en vertrouwen op het internet verschijnen en verdwijnen, nauwelijks bij te benen. Die volatiliteit van de onlinedebatmarktplaats staat haaks op de normen van het offlinedorpsplein, met heftige botsingen als gevolg. De impact van deze nieuwe communicatiedynamiek op instituties als politiek, massamedia en wetenschap is enorm, en de vraag is hoe professionals hiermee om moeten gaan. Velen zijn geneigd de nieuwe vormen van het digitale straatgevecht over te nemen als het erom gaat de normen van het institutionele gezag te verdedigen. Sommige

¹⁰ Zie onder andere: Belia Heilbron, ‘Baudet kondigt NOS-Journaal aan als “fake-news”’, 3 maart 2021. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/03/baudet-kondigt-nos-journaal-aan-als-fake-news-a4034025>

wetenschappers Twitteren heldhaftig mee in de loopgraven van het publieke debat, anderen blijven zwaar investeren in ‘fact checking’ van digitaal verspreide geruchten.¹¹

Terwijl de *meme*-machine op volle toeren draait, liggen de traditionele instituties steeds vaker onder een vergrootglas; niet alleen van de massamedia als controlerende macht, maar ook van Boze Burgers die met hun mobieltjes vraagtekens plaatsen bij de betrouwbaarheid van maatschappelijke dienstverlening. Of het nu gaat om benadeelde ouders in de Toeslagenaffaire die zich verenigen op Facebook, om slachtoffers van #MeToo-uitwassen die naar YouTube grijpen om daders te *outen*, of om burgerwetenschappers die zelf CO₂-uitstoot meten met hun telefoon – allemaal hebben ze de wapens ontdekt waarmee ze het politieke debat én de publieke opinie kunnen bespelen. Soms is dat terecht, en leidt het tot meer openheid en een mea culpa van de betreffende organisatie; vaak is dat onterecht en ondermijnen de onlineaanvallen het gezag van instituties en daarmee van een stabiele rechtsstaat.

4. Het bijsturen van de onlinemarktplaats

Hoe moeten we omgaan met deze nieuwe werkelijkheid? Laten we vooropstellen dat socialemediaplatformen noch oorzaak, noch gevolg zijn van het dalende vertrouwen in overheden en andere instituties. Maar die platformen zijn wel doorgedrongen tot in de diepste haarvaten van de samenleving en ze hebben een enorme impact op het publieke debat.¹² Sociale media zorgen dat iedereen van zich kan laten horen, maar niemand weet welke stem waarom versterkt wordt.¹³ De zwarte dozen van geautomatiseerde megafoons als Facebook, YouTube, TikTok, Telegram en Twitter ontwijken de democratische controlemechanismen die we wél eisen van andere organisaties. Het is op z'n minst paradoxaal dat burgers luidkeels transparantie en verantwoordingsplicht eisen van de massamedia, de Tweede Kamer, de wetenschap en overheidsinstanties, maar deze niet opleggen aan Facebook en consorten. En die paradox is nog onbegrijpelijker omdat tegenover een massaal *gebruik* van sociale media een opmerkelijk laag *vertrouwen* in deze platformen als informatiebron staat; slechts 20% van de Nederlanders vertrouwt Facebook, YouTube en andere platformen waar het gaat om nieuws en informatie.¹⁴

¹¹ Fact check-instrumenten worden door de grote platformen als Facebook dankbaar ingezet om tegemoet te komen aan de grote maatschappelijke druk die zij voelen om de media-manipulatiemechanismen te ontcrachten. Voor een uitleg van deze mechanismen, zie bijvoorbeeld Joan Donovan (2019). ‘The Life-Cycle of Media Manipulation’, DataJournalism.com <https://datajournalism.com/read/handbook/verification-3/investigating-disinformation-and-media-manipulation/the-lifecycle-of-media-manipulation>

¹² Zie bijvoorbeeld Van Dijck, J. Poell, T & De Waal, M. (2018). *The Platform Society. Public values in an online world*. New York: Oxford University Press.

¹³ Voor een uitstekende inleiding in de moderatiemechanismen van socialemediaplatformen, zie bijvoorbeeld Gillespie, T (2018). *Custodians of the Internet. Platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press.

¹⁴ Zie voor de laatste cijfers over vertrouwen het *Digital News Report van Nederland* van het Commissariaat voor de Media (2021), pp. 43-46; opvallend is dat tegenover het lage vertrouwen in sociale media als

Daarom wil ik drie suggesties aandragen om de invloed van sociale media op het tanende vertrouwen in instituties tegen te gaan. In de eerste plaats door deze platformen beter te gaan reguleren, zowel op het gebied van contentmoderatie als van technologische infrastructuur. Iedereen die denkt dat techbedrijven vanzelf de sociale normen en juridische plichten op internet gaan handhaven, is tot nu toe teleurgesteld. Iedereen die gelooft dat je cryptovaluta kunt laten voortwoekeren zonder de *checks and balances* van overheden en onafhankelijke toezichthouders, leeft op een andere planeet – of in een metaversum. Techbedrijven zijn druk bezig met het vormgeven van een nieuwe internetarchitectuur, gestuurd door kunstmatige intelligentie en virtual reality-technologieën; denk bijvoorbeeld aan gezichtsherkenningstechnologie die op steeds meer openbare plekken wordt ingezet.

Er wordt momenteel hard gewerkt aan overheidsregulering, zowel in verschillende landen als op Europees niveau.¹⁵ Maar of dit snel genoeg gaat en voldoende is, is de vraag. Tot nu toe lukt het techbedrijven steeds weer om te ontsnappen aan regulering, bijvoorbeeld door zelfregulering voor te stellen.¹⁶ Nationale overheden in Europa hebben nauwelijks vat op de geautomatiseerde moderatie- en selectiemechanismen van onlinekanalen, terwijl die een steeds groter stempel drukken op het publieke debat en de democratische functie van de media ondermijnen. Zowel de VS als de EU worstelen met nieuwe wetgeving; zolang die er niet is, kunnen techbedrijven de nationale toezichthouders blijven omzeilen terwijl ze alweer investeren in de volgende systeemtechnologie (bijvoorbeeld blockchain, augmented reality). Een eindeloze spiraal.

Mijn tweede punt: instituties (wetenschap, politiek, massamedia) moeten investeren in de innovatie van het *digitale publieke domein*. De beproefde kaders van het dorpsplein van vijftig jaar geleden gelden niet meer; maar in plaats van gedwee mee te bewegen met de marktlogica van sociale media of er fel tegen te vechten, zouden we die online-arena's van publieke communicatie opnieuw kunnen inrichten. Liefst samen met de burgers, die nog te zelden een rol toebedeeld krijgen, naast die van markt en staat. Waar blijven de online openbare bibliotheken die een veilige en hygiënische ruimte bieden voor publiek debat? Waarom moeten openbare scholen genoeg nemen met Facebook, Instagram en TikTok als

nieuwsinformant een hoog vertrouwen in de Nederlandse nieuwsmerken staat, waarbij het NOS-journaal al jaren met stip op nummer 1 staat.

¹⁵ Op nationaal niveau worden toezichthouders veelal ingeschakeld om de macht van techbedrijven in te tomen via de Autoriteit Consument en Markten (ACM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het Commissariaat voor de Media (CvdM) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Op Europees niveau wordt momenteel hard gewerkt aan de Digital Services Act en de Digital Market Act, onder leiding van Eurocommissaris Margarete Vestager. Onder haar bewind zijn de laatste jaren forse boetes uitgedeeld aan techbedrijven als Google, Facebook en Apple.

¹⁶ Zelfregulering komt in vele vormen. Zo heeft Facebook in 2020 zijn eigen Oversight Board opgericht en introduceerde het in 2019 de Libra Association die op Facebook's cryptovaluta zou moeten toezien. De ontwikkeling van de eigen cryptomunt is tijdelijk stopgezet.

ze op school in de digitale ruimte willen communiceren? Onlineruimtes die mede door burgers zijn ontworpen en waarvoor gebruikers zich medeverantwoordelijk voelen, worden meer vertrouwd. En dat gebeurt in Europa nu steeds vaker, hoewel aarzelend. De Publieke Omroep is bezig met de inrichting van publieke digitale platformen. Universiteiten en scholen werken samen aan de architectuur van hun onlineleeromgevingen, om die met behulp van open data, opensourcesoftware en open leermiddelen vorm te geven.

Mijn derde punt is dat we ons moeten herbezinnen op de normen en omgangsvormen die we handhaven in het publieke debat. Als we de succesnummers van commercieel gedreven sociale media (van haatmails en dreigende tweets tot gemanipuleerd beeldgebruik en woede-erupties) tot norm verheffen, zal er binnenkort geen *common ground* of *common sense* meer over zijn. Dat juist de Tweede Kamer recent moest debatteren over wat redelijke omgangsvormen en normen voor discussie zijn, is een pijnlijk symptoom van deze tijd. Om de deliberatieve democratie beheersbaar te houden, moeten overheidsorganisaties zich bewust zijn van hun modelfunctie in deze onlinecommunicatiedynamiek. Samen vormen zij de publieke sfeer, en die mag niet op Twitter of YouTube gaan lijken.

5. Veranderende online-omgeving en de WRR

En daarmee komen we bij de laatste vraag. Wat betekent deze veranderende online-omgeving voor de WRR en de manier waarop hij zijn adviezen communiceert naar regering en publiek? De WRR die vijftig jaar geleden werd geboren op het dorpsplein, moet zich nu manifesteren op een digitale marktplaats waar vertrouwen in instituties minder vanzelfsprekend is. Zoals eerder gezegd, wordt dat dalende vertrouwen niet veroorzaakt door sociale media, maar is de platformdynamiek wel integraal onderdeel van die vertrouwenscrisis. De komende vijftig jaar heeft die veranderende online-omgeving waarschijnlijk invloed op zowel de *inhoud* als de *impact* van WRR-adviezen.

Wat betreft de inhoud: In 2018 constateerde de commissie-Bijker in haar evaluatierapport dat de WRR de regering moet adviseren over “grote, weerbarstige en omstreden vraagstukken die een multidisciplinaire wetenschappelijke aanpak en langetermijn-focus en meerdere niveaus van beleid betreffen.”¹⁷ In het rijtje van weerbarstige vraagstukken past – naast de klimaatcrisis, de mondiale migratie, de betaalbaarheid van de zorg – zeker ook de digitale transitie. Het recente WRR-rapport over Kunstmatige intelligentie (AI) als systeemtechnologie die het fundament vormt van een maatschappelijke omslag, is hier een prachtig voorbeeld van.¹⁸ Maar ook het in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van zo’n

¹⁷ Commissie Bijker (januari 2018). *Meer dan ooit nodig: Evaluatie van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2013-2017*. Pagina 9.

¹⁸ WRR (2021). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/11/11/opgave-ai-de-nieuwe-systeemtechnologie> Zie ook: J. Van Dijk (2021). Overheid moet rol opeisen in digitale transitie. *Het Financieel Dagblad*. 19 november.

systeemtechnologie voor verschillende sectoren, zoals de zorg, het mediabestel of de geldmarkt, vereist zorgvuldige analyse en afweging van de WRR. Zulke vergezichten moeten regeringen, die elke vier jaar van samenstelling wisselen, helpen om de blik op de horizon gericht te houden.

Tenslotte: wat betekent de onlinemarktplaats voor de impact van WRR-adviezen en hoe communiceert de raad zijn beleidsadviezen naar het grote publiek? Bij ieder adviesrapport van de WRR hoort een impactrapportage; daarin lezen we precies hoeveel downloads, vermeldingen in de politiek en zichtbaarheid in de media elk van de gepubliceerde adviezen heeft gekregen.¹⁹ Het is heel goed dat de impact zo meetbaar gemaakt wordt. Maar naast meetbaarheid is ook inhoudelijke discussie en debat *over* adviezen belangrijk. De laatste jaren heeft de raad twittergroepen ingezet om specifieke discussies rondom rapporten te voeren en LinkedIn gebruikt om informatie te verspreiden. Het is nuttig om kritisch te reflecteren op de middelen waarmee raadsleden zich roeren in het publieke debat en welke groepen zij daarmee bereiken. Welke ‘metrics’ hanteert de WRR voor het meten van zijn eigen succesvolle beleidscommunicatie? Zijn dat de aantallen likes en retweets of de ingezonden brieven na een stuk van een WRR-lid in de NRC of de Volkskrant? Impact reikt verder dan meetgegevens: hoe wil de WRR het publieke debat informeren op welke podia en met wie wil hij in gesprek?

Om de regering en instituties van hoogwaardig advies te blijven voorzien, zal de WRR voorop moeten lopen bij het signaleren van, en adviseren over, complexe vraagstukken. Vertrouwen in democratische instituties is één van de fundamenteën van de open democratische (platform)samenleving, en ik hoop dan ook dat de WRR dit thema in al zijn facetten hoog op de agenda wil houden. Dit betekent dat de raad instituties, die ooit die pijlers waren van de dialoog op het dorpsplein, kan helpen bij het maken van een transitie naar de digitale ruimte. Niet de onlinemarktplaats zoals we die nu kennen, maar een plek waar ruimte en respect is voor iedere burger; een plek waar *common ground* en *common sense* opnieuw uitgevonden worden en de gouden standaard gaan vormen voor het publieke debat.

Met dank aan prof. dr. Godfried Engbersen en prof. dr. Catrien Bijleveld voor hun commentaar op eerdere versies.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld WRR (2022). *Jaarreportage Impact 2021*. <https://english.wrr.nl/latest/newsletters/wrr-newsletter/2021/december-2021>

Over het maatschappelijk belang van beleidsadvies

Jeroen Dijsselbloem

Voorzitter, Onderzoeksraad voor Veiligheid

1. Mijn WRR-boekenplank

Dames en heren, van harte gefeliciteerd met het 50-jarige bestaan van de WRR. Een mooie gelegenheid om stil staan bij de waarde van het werk van de raad en hoe dat te behouden en mogelijk te versterken.

Ik denk dat hier, in de vierkante kilometer rond het Binnenhof, iedereen wel een aantal WRR-rapporten kan noemen die impact hebben gehad op het denken. Ik wil er enkele noemen die mij zeer zijn bijgebleven in de lange periode dat ik in Den Haag werk.

Ik was net afgestudeerd in Wageningen toen in 1992 Grond voor Keuzen verscheen. Rudy Rabbinge liet overtuigend zien dat, wanneer we ons grondgebruik in Europa optimaliseren (rekening houdend met de eigenschappen van de bodem en de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen als water en zonlicht), we de uitputting van het areaal kunnen stoppen, grond vrij kunnen maken voor natuur en bos, en met inzet van veel minder chemische hupmiddelen ons voedsel kunnen produceren. Nog volledig actueel.

In de tijd dat ik met collega-rode-ingenieur Staf Depla schreef aan een pamflet genaamd 'Buurten voor bewoners' konden wij gebruik maken van het WRR-rapport Vertrouwen in de buurt uit 2005, met als trekker Pieter Winsemius; Godfried Engbersen leverde daarvoor een deelstudie. Een pleidooi voor een actief buurtgericht beleid, op basis van een empirische inventarisatie van 'sterke praktijken'.

Uit de tijd dat ik als voorzitter van het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen bezig was met onderwijsbeleid, herinner ik mij meerdere rapporten. In 1986 verscheen Basisvorming in het onderwijs. Onderwijsminister Deetman had het advies gevraagd om een decennialange politieke impasse te doorbreken rond het vraagstuk van de vroege selectie na de basisschool. Kees Schuyt adviseerde om de structuurwijziging (de middenschool) maar even te laten voor wat ze was en te komen tot een gezamenlijk breed curriculum voor 12- tot 15-jarigen. Te toetsen op twee niveaus en met een combinatievariant gericht op eerdere beroepsvoorbereiding.

Hoe de politiek in de jaren daarna met dat gebalanceerde voorstel omging, was een van de voorbeelden in ons rapport over onderwijsvernieuwing van hoe een (mogelijk) goed idee op onuitvoerbare wijze de praktijk in werd geschoven. En het thema van vroegselectie in het onderwijs is nog even actueel.

Dat geldt ook voor verschillende andere rapporten. Bijvoorbeeld het rapport Vertrouwen in de school, uit 2009: een pleidooi voor verbondenheid en structuur om schooluitval drastisch te beperken.

Of het rapport Vertrouwen in burgers uit 2012. Een pleidooi voor vertrouwen van de overheid in de burgers. Tien jaar later worstelt de politiek er nog steeds mee.

In mijn periode als minister van Financiën heb ik gezocht naar WRR-verkenningen en -adviezen over ontwikkelingen in de financiële sector. De enorme groei en deregulering van de financiële sector in de jaren negentig en de daarmee gepaard gaande risico's die na 2007 werkelijkheid werden, zijn, zover ik weet, ook door de WRR niet gezien. In de aanloop naar de financiële crisis schreef de WRR veel over de thema's die na 2001 volop speelden, zoals immigratie, islam, waarden en normen, Europa, maar niet over de financieel-economische dreiging die zich in die jaren opbouwde.

Later, in 2016, beschreef de raad in het rapport Samenleving en financiële sector in evenwicht uitstekend hoe, door een grote afhankelijkheid van de financiële sector, de economie en samenleving kwetsbaar zijn geworden. Het rapport was een pleidooi voor verdere aanpassingen van het sociaal-economisch beleid om onze weerbaarheid te vergroten. Het kwam uit kort voor de verkiezingen. Er is daarna weinig voortgang geboekt.

Naar aanleiding van een debat over geldschepping en de voor- en nadelen van het huidige stelsel, heb ik in 2016 aan de Tweede Kamer voorgesteld de WRR hierover advies te vragen. Het rapport Geld en schuld; de publieke rol van banken verscheen in 2019 en reikte opties aan om de risico's van geldschepping en schuldengroei te beheersen.

Een indrukwekkende spijker-op-de-kop was het rapport Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, uit 2017. Het kwam uit kort voor de kinderopvangtoeslagaffaire en legde meteen belangrijke bouwstenen voor een omkering van denken en doen op tafel.

Tot slot wil ik noemen Opgave AI; de nieuwe systeemtechnologie. De adviescommissie van het Nationaal Groeifonds heeft dankbaar gebruik gemaakt van dit WRR-rapport bij het beoordelen van een aantal adviesaanvragen op het terrein van kunstmatige intelligentie. Met name de vraag hoe deze systeemtechnologie optimaal maatschappelijk zou kunnen worden toegepast en wat daarvoor nodig is.

2. Tijdrekken toegestaan

De echte meerwaarde van de WRR, of het nou gaat om ongelijkheid, identiteit, de houdbaarheid van ons zorgstelsel of kunstmatige intelligentie, is gelegen in het vooruitdenken.

Bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) beogen wij het 'leren uit het verleden' te bevorderen. Zeg maar 'als het kalf verdronken is' ... Nou lopen er nog meer kalveren op het land en het dempen van de put of de sloot is een oplossing die weer nieuwe risico's met zich meebrengt. Kortom, er zijn verstandige en minder verstandige lessen te leren. We beogen de kans op herhaling te verminderen.

De WRR richt zich meer op het verkennen vóór de toekomst. Het nadenken over beleid in het perspectief van de lange termijn, zoals Michiel Scheltema het formuleerde. Een selfdenying prophecy? Als wij de toekomst tijdig onder ogen zien, kunnen we immers ook tijdig bijsturen.

Langetermijnverkenningen, zodat de kortetermijnfocus wordt doorbroken. Dat lijkt belangrijker dan ooit. De politieke horizon lijkt de laatste jaren steeds dichterbij te liggen. De gemiddelde zittingsduur van parlementariërs is in de afgelopen vijftig jaar gehalveerd. Dat betekent dat onze volksvertegenwoordigers onder grote druk staan om op korte termijn 'te leveren'. Partijen op zoek naar vernieuwing is hiervoor één verklaring, grote volatiliteit onder kiezers een andere. De kiezer is ontketend, vervreemd van oude verbanden, los van brede maatschappijvisies. Verkiezingen zijn daarmee veel meer korte momentopnames geworden van het gewicht dat kiezers op dat moment toekennen aan een set deelbelangen. Versnippering van de zetels betekent ook dat geen enkele politieke partij meer een wetenschappelijk bureau van enige omvang en betekenis heeft. De politieke horizon is steeds dichterbij komen te liggen.

Dit alles verhoudt zich slecht tot de roep om een langetermijnvisie die steeds vaker gehoord wordt. Dat visie wenselijk is, daarover bestaat grote eenstemmigheid. Over wat deze visie zou moeten zijn, ligt het steeds bredere palet aan partijen steeds verder uit elkaar.

Het feit dat ons politieke bestel brede coalities nodig maakt, maakt regeren met het oog op de lange termijn nog lastiger. Visies kunnen danig in de weg zitten tijdens een torentjesoverleg...

We hebben ook een lange periode achter ons liggen waarin al te verreikende maatschappijvisies met scepsis werden ontvangen. Daarin zie ik een slingerbeweging. Want toen de WRR werd opgericht, begin jaren zeventig was dat wel anders. De Club van Rome had zijn rapport net uitgebracht. Grote woorden werden niet geschuwd.

In het advies dat zou leiden tot de oprichting van de WRR, werd in 1970 bepleit dat “deze nieuwe instelling een samenvattend inzicht moest verschaffen in de mogelijke lange termijnontwikkelingen van de maatschappij als geheel.” De nieuwe raad zette zich vervolgens aan een “integrale verkenning van de toekomst van Nederland”. Er was behoefte aan helderheid en overzicht, en graag met zekerheid.

Pas geleidelijk kwam het inzicht dat de toekomst, zelfs met de beste wetenschappelijke inzichten, niet kenbaar is en dat het leren omgaan met onzekerheid aan de hand van scenario’s meer waardevolle inzichten kon opleveren.

Minister Dijkgraaf van OCW zei het onlangs in Leiden zo: “De wetenschap kan helpen scenario’s te schetsen met hun gevolgen. De onzekerheden aangeven. De afhankelijkheden duiden. De feiten zo helder mogelijk brengen. Ook en vooral als het slecht nieuws of een onwelkome boodschap betreft.” Een mooie uitnodiging aan de WRR.

Mogelijk was de WRR aanvankelijk te ambitieus. Wat volgde, waren vele rapporten die, vaak goed getimed, actuele vraagstukken analyseerden en het denken van politici en beleidsmakers verdiepten. Maar misschien niet de echte toekomstverkenning waarin botsende belangen op lange termijn zouden kunnen worden overbrugd. Wat dat betreft, roept de huidige tijd eigenlijk weer meer om echte langetermijnverkenningen. De WRR mag van mij verder weg de toekomst in duiken. Ja, je zult soms verdwalen, ja, de onzekerheid over wat je daar kunt aantreffen zal snel toenemen. Mogelijk zal het verwijt komen dat de WRR te ver af staat van de dagelijkse beslommeringen van het beleid maken. Maar de WRR moet los blijven van de zuigende kracht van de modder. Een helikopterblik biedt de kans om de huidige tijd beter te begrijpen doordat zo een verdere horizon in beeld wordt gebracht.

Een mooi voorbeeld daarvan is de recente scenariostudie die de WRR samen met de KNAW uitbracht, getiteld Navigeren en anticiperen in onzekere tijden. Hierin werden scenario’s geschetst van hoe COVID-19 zich in de toekomst in onze samenleving zou kunnen blijven manifesteren, gekoppeld aan een set aanbevelingen over hoe met die scenario’s en de daarmee gepaard gaande onzekerheid om te gaan.

Zo kunnen adviseurs bijdragen aan doorbraken, als denktank van de polder, helpen zoeken naar zinvolle consensus door het palet aan beleidsopties te verbreden en de tijdshorizon te verlengen. Tijdrekken, dus!

3. Vasthoudend adviseren

In de huidige tijd liggen alle instituties, zeker als ze dichtbij het Binnenhof zijn gehuisvest, geregeld onder vuur. Wat is eigenlijk de legitimiteit van de adviseurs? Zijn ze niet teveel onderdeel van de macht? Van de Haagse bubbel? Zijn ze wel onafhankelijk? Hoeveel invloed hebben de departementen op de adviesaanvragen en op de uiteindelijke aanbevelingen?

Weerspiegelen zij de diversiteit van de samenleving en daarmee die van maatschappelijke perspectieven? Hoe komen zij tot hun agenda? Bij wie leggen ze hun oor te luister en met wie praten ze? Wie evalueert eigenlijk deze clubs en gebeurt dat wel echt onafhankelijk?

Allemaal zeer legitieme vragen die om een hoog niveau van integriteit en transparantie vragen. Alertheid is geboden.

Des te meer een instituut de nek uitsteekt om de ongemakkelijke vragen te stellen of om politieke taboes ter discussie te stellen, des te vaker de toorn van politiek, pers of sociale media zich tot u richt. Wanneer de integriteit van de totstandkoming van de adviezen verzekerd is, is die toorn een teken dat u er nog toe doet.

Onafhankelijkheid vergt wettelijke waarborgen, en die zijn er voor de WRR, maar onafhankelijkheid vergt natuurlijk vooral een cultuur waarin het onafhankelijk denken wordt gekoesterd en beschermd. Ook door de politiek, in de wijze waarop ze met de onafhankelijke adviseur omgaat. Die moet worden gerespecteerd. En waar dat niet gebeurt, is het aan de voorzitter om van zich af te bijten, zoals de eerste WRR-voorzitter Sjeng Kremers dat deed toen Den Uyl een politieke wens in een WRR-rapport over Energiebeleid wilde laten opnemen.

Een belangrijk onderdeel van die onafhankelijkheid ligt in de vrijheid om zelf onderwerpen te agenderen. De ideeën daartoe ontstaan niet in een isolement maar in interactie met de samenleving. Wat staat er te gebeuren, wat hebben de beleidsmakers nog onvoldoende in het beleidsvizier? Wat blijft er onder de radar? Unidentified Political Objects, zoals voormalig WRR-onderzoeker Huub Dijstelbloem het, naar verluidt, eens noemde.

Natuurlijk mogen kabinet en Kamer ook adviezen vragen. Maar of het verzoek wordt overgenomen, is aan de WRR zelf. Ook dat kennen we bij de OvV. Zo hebben we na zelfstandige weging besloten af te zien van het gevraagde onderzoek naar het bombardement op Hawija. Bij transparantie hoort ook dat we de beslissing en bijbehorende afwegingen openbaar maken.

Ook de afbakening van het advies, de probleemdefinitie of de onderzoeksvragen moeten altijd de onafhankelijke adviseurs altijd zelf vaststellen. Evenals uiteraard de inhoud en het moment van publicatie.

Het grote voordeel van staande onderzoeks- en adviesorganisaties, geborgd in de wet, is dat hun verhouding tot ambtelijk en politiek Den Haag helder en transparant is. En met de kwaliteit en het gezag dat zij opbouwen, dragen ze bij aan leren en verbeteren.

De WRR richt zich op het regeringsbeleid. Van groot belang is de plicht van de regering om een standpunt over het WRR-rapport openbaar te maken. Ook dat is vergelijkbaar met de

werkwijze van de OvV. In de Rijkswet op de Onderzoeksraad is bepaald dat zowel publieke als private partijen binnen zes maanden moeten reageren op de aanbevelingen die we aan hen hebben gericht. Het feit dat wij aanbevelingen ook aan andere publieke en private partijen kunnen richten, biedt vele voordelen in termen van het bereiken van beweging, van veranderingen die de veiligheid ten goede komen. Ik vraag mij af of de WRR niet ook de vrijheid moet nemen om, waar zinvol, aanbevelingen breder te richten dan alleen op de Haagse beleidsmakers. Hoe vaak richten aanbevelingen zich tot gemeenten, toch steeds belangrijker geworden bijvoorbeeld op het sociale domein? Of tot de beleidsmakers in Brussel, toch steeds belangrijker geworden bijvoorbeeld als het gaat om markt & economie of consumentenbescherming. Maar naast beleid maken gaat het ook om beleid uitvoeren. Lang niet alle oplossingen liggen besloten in Haags beleid. Haags beleid zou wel effectiever kunnen worden als andere maatschappelijke actoren daarvoor ruimte krijgen en verantwoordelijkheid nemen. Denk aan private partijen, die ook steeds meer aanspreekbaar zijn op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Het verbeteren van de effectiviteit van aanbevelingen is een thema dat aandacht blijft vragen. Moeten de aanbevelingen zich richten op de doelen, of op de middelen? Hoog over en dus makkelijk over te nemen, of dwingend en precies? Met het risico dat het blijven nadenken en verbeteren stopt.

Het maatschappelijk gesprek, veel breder dan Den Haag, kan de scherpte en daarmee de impact van adviezen zeker vergroten. Het is dan ook prima dat de WRR in het kader van de projecten geregeld het land in trekt om te spreken met 'het veld'.

Bij de OvV gaan wij steeds vaker vóór publicatie het gesprek aan met diegenen die uiteindelijk een aanbeveling van ons tegemoet kunnen zien. Dat zijn bij ons overheden maar ook bedrijven of internationale organisaties. Om onze analyse en de aanbevelingen te toetsen. Met behoud van onafhankelijkheid. Dat is soms succesvol en soms niet. Work in progress.

Als ik terugkijk naar de waardevolle adviezen van de WRR die ik me nog zo herinner, dan vraag ik me af of de raad terugkeert naar zijn analyse en aanbevelingen? Het zou goed zijn als de raad na één of twee jaar zou reflecteren op de wijze waarop zijn advies is ontvangen, begrepen (of niet) en opgepakt. En, zo nodig, een herhaald of aangescherpt advies uitbrengt om alsnog beweging te bewerkstelligen.

In het recente advies Weten is nog geen doen schrijft de raad: "Vanuit de gedragswetenschappen is aangetoond dat het vermogen van mensen om informatie te wegen en rationele keuzes te maken begrensd is." Waarom zou dat bij politici en beleidsmakers anders liggen ...? Zou een advies over de vraag hoe het 'doenvermogen' van de overheid kan

worden vergroot, niet een grotere impact hebben? Wat is daar (vooruitkijkend) voor nodig? Sommige departementen in Den Haag lijken zozeer opgegaan in een onduidelijke ‘regierol’ dat de wil en capaciteit om rechtstreeks zaken tot stand te brengen, geheel lijkt verdwenen. Totdat een crisis toeslaat ...

Tot slot

Mag ik drie wensen doen voor de ‘frappez toujours’-agenda van de WRR?

Na dertig jaar mestbeleid blijken we nog op precies hetzelfde punt te staan als ten tijde van de mestnota van Piet Bukman (1993). Een aanhoudende verstoring van de mineralenbalans, leidend tot een ernstige verslechtering van bodem, lucht en water in ons land. De verduurzaming van de landbouw wordt nu afgedwongen door de Europese Commissie en de rechter. Zou een actualisatie van Grond voor Keuzen, op Europees niveau, daar niet het goede inzicht voor bieden?

Ik hoop dat de WRR binnen niet al te lange tijd terugkeert naar het thema van financiële weerbaarheid. De wereldwijde schuldenberg heeft weer nieuwe records bereikt. En onze hypotheekschuld is, ondanks een aantal beperkende maatregelen, na de kredietcrisis weer onbeperkt gaan groeien. De Centrale Banken stofzuigen alle risico’s op, waardoor ons besef van die risico’s geheel lijkt te zijn afgestompt. Wat zijn hier de beleidsopties?

Ik spreek hier ook de hoop uit dat de raad het thema van Weten is nog geen doen vasthoudt en verder uitwerkt. Bijvoorbeeld naar het vraagstuk van de alsmaar toenemende complexiteit van onze samenleving en hoe dit te keren? Wanneer wij nu, na het kinderopvangtoeslagschandaal, massaal inzetten op maatwerk en differentiatie, maken wij de complexiteit van het overheidsbeleid dan niet nog groter? Met verdere complicaties voor uitvoerende instanties en de individuele burgers? Met verder toenemende verschillen in de uitvoering, bijvoorbeeld tussen gemeenten? De slingerbeweging die de overheid maakt in haar omgang met burgers, lijkt eerder steeds verder uit te slaan. Welke lessen zijn hier te leren om herhaling te voorkomen?

Kortom, het vasthouden van grote maatschappelijke thema’s waar de WRR eerder de vinger op legde en beleidsopties voor suggereerde maar waar beleidsinertie lijkt op te treden, of waar het doe-vermogen van de overheid wat extra ondersteuning nodig heeft, is voor de toekomst zeker aan te bevelen.

Mijn boekenplank met WRR-rapporten blijft in ieder geval gewoon onder handbereik.

Dank voor uw aandacht.